

Krzysztof SZCZERSKI

Idea samorządu a sprawne państwo

Problem samorządności, jako metody sprawowania władzy publicznej, stanowi jedno z podstawowych zagadnień w analizie funkcjonowania współczesnego państwa. Jest tak dlatego, że dotyczy on szeregu „wrażliwych wyznaczników”, nie tylko jakości samej struktury władzy publicznej, ale również modelu społecznego, pojęcia obywatelstwa, czy też więzi i zaangażowania społecznego. Samorządność działa bowiem skutecznie jedynie w bardzo określonych uwarunkowaniach polityczno-społecznych i jest bardzo wrażliwa na pojawiające się negatywne trendy zmiany w tym zakresie.

Idea samorządności ufundowana jest na kilku podstawowych założeniach. Przede wszystkim – jako jedna z praktycznych form realizacji zasady pomocniczości¹ – zakłada istnienie aktywnych obywateli. Pojęcie to zawiera w sobie dwa elementy – po pierwsze: aktywności, czyli zdolności ludzi do rozpoznawania własnych potrzeb, podejmowania indywidualnego wysiłku w celu ich zaspokajania, chęci do działania i woli samodzielności a po drugie: poczucia obywatelskiego, czyli dostrzegania istnienia potrzeb wspólnych (dobra wspólnego), różniących się od prostej sumy potrzeb indywidualnych, chęci zaangażowania się w działania wspólne, przynależności do wspólnoty i wynikających z tego obowiązków oraz praw, przekonania o konieczności działania dla potrzeb wspólnych a nie jedynie partykularnych interesów.

Jednocześnie ważnym aspektem idei samorządności jest pewna określona wizja przestrzeni publicznej oraz metody jej organizacji instytucjonalnej². Wiąże się z tą koncepcją działania państwa, którą nazwać możemy „czułym państwem”, w rozumieniu systemu politycznego, zdolnego do odbierania bodźców zewnętrznych i reagowania na stan otoczenia społecznego i gospodarczego, w ramach którego funkcjonuje³. Czułe państwo to państwo, które może być rozumiane poprzez następujący katalog jego cech.

Po pierwsze, jest to właśnie państwo zdolne do współodczuwania rzeczywistości ze wspólnotą polityczną, która je tworzy. W tym sensie państwo to jest zaprzeczeniem archaicznej koncepcji władzy publicznej, jako wyodrębnionej i zamkniętej konstrukcji prawno-instytucjonalnej. Instytucje czułego państwa są zakorzenione w otoczeniu społecznym,

¹ Szczegółowo o społecznych aspektach zasady pomocniczości w: Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.

² O reformach samorządowych w kontekście budowy instytucji państwa w Polsce w: I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989-2001 w poszukiwaniu modelu*, Warszawa 2004, podobne zagadnienia w ujęciu porównawczym w: T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005.

³ Pierwotny zarys tej koncepcji: K. Szczerski, *Czułe państwo*, „Europa. Tygodnik Idei”, nr 52 (91)/28.12.1005.

potrafią wykorzystywać jego zasoby poprzez odpowiednio tworzone partnerstwa publiczno-prywatne i partnerstwa obywatelskie, łączą we wspólnie regulowaną sieć różne ośrodki coraz bardziej rozpraszającej się, zdecentralizowanej i integrującej się ponadnarodowo władzy a przez to gwarantują sterowność całego systemu.

Po drugie, czułe państwo to system wyposażony w „sensory instytucjonalne”, dzięki którym jest on zdolny do uczenia się i którego naczelnym zadaniem jest uzyskanie zdolności do stałego reagowania z otoczeniem. W tym znaczeniu system ten jest „autopoje-tyczny”⁴, modyfikuje się wedle dochodzących do niego, i stale przetwarzanych impulsów zewnętrznych, jednocześnie zdolny jest wywołać skutki w otoczeniu tymi samymi ścieżkami instytucjonalnymi. Czułe państwo jest symbiotycznie połączone z otoczeniem społecznym i ekonomicznym. Służą temu różnego rodzaju mosty proceduralne i elastyczna wewnętrzna organizacja aparatu państwa.

Po trzecie, rola władz publicznych czułego państwa powinna sprowadzać się do koordynacji osiągananej poprzez priorytetyzację celów (przywództwo polityczne), osiągania zgody społecznej (łagodzenie konfliktów), zachowywania obiektywnie równych warunków dla wszystkich podmiotów i ich egzekwowania (rządy prawa), gwarancji obrony obywateli, ładu i porządku publicznego (bezpieczeństwo) oraz tworzenia kanałów komunikacji i ustanawiania połączeń w ramach sieci społecznej (pluralizm).

Po czwarte, czułe państwo to nie-wyblakła wspólnota polityczna, ale wspólnota o określonych fundamentach wartości, otwarta ale nie bezbronna, dyskursywna ale nie bełkotliwa, zdolna do obrony swoich racji nawet w imię zerwania z hipokryzją neutralności, jako współczesnym totalitaryzmem poprawności politycznej.

Po piąte, czułe państwo to państwo zaangażowane w realizację cnót publicznych uznanych za ważne dla wspólnoty politycznej, państwo, które rozwija się, biegnie „naprzód nie pozostawiając nikogo z tyłu”.

Po szóste, czułe państwo to nie państwo etatystyczne. Wręcz odwrotnie – to państwo pomocnicze, czyli takie, które jest gwarantem dóbr a nie koniecznie ich bezpośrednim dostarczycielem.

Po siódme, czułe państwo to państwo „inteligentne”, to znaczy takie, które w sferze publicznej zapewnia jej użytkownikom dostęp do wszelkiej niezbędnej informacji, jest nie tyle jawne (czyli biernie gwarantujące potencjalną możliwość zdobycia potrzebnych informacji), co edukacyjne (czyli podejmujące aktywne działania wspomagające wysiłki obywateli i pozwalające im łatwiej odnaleźć się w gąszczu przepisów prawa).

Warunkiem bezwzględny budowy czułego państwa jest jego nowoczesny model instytucjonalny (szczególnie w obszarze administracji publicznej), zrywający z koncepcją centralnego ośrodka dyspozycji politycznej. Koncepcja czułego państwa łączy bowiem w sobie trzy elementy ustrojowe: restaurację podziału publiczne/prywatne (wraz z możliwością współdziałania tych dwóch sfer), poddanie sfery publicznej rygoryzmowi moralnemu, odblokowanie instytucji politycznych z anachronicznego pancerza strukturalnego. Dlatego czułe państwo to państwo nowoczesne instytucjonalnie a jednocześnie nie-

⁴ Por. N. Luhmann, *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii*, Kraków 2007.

chwiejne, dzięki stabilizatorom moralnym, wprowadzonym w ramach otwartego systemu konstytucyjnego.

Zarządzanie sferą publiczną w czułym państwie jest otwarte na środowisko wspólnot publicznych o zróżnicowanym poziomie wewnętrznej integracji, przy użyciu administracyjnych instrumentów sterowania i przywództwa o charakterze zależnym od celów polityki w systemie i stopnia integracji środowiska. Poprzez takie spojrzenie, otrzymujemy model, w którym adekwatnie do możliwości integracyjnych systemu (innych dla świata gospodarki, innych dla świata organizacji społecznych a wreszcie odmiennym dla problemu relacji pomiędzy różnymi poziomami władzy publicznej od Unii Europejskiej po samorządy lokalne), realizowanie celów politycznych odbywa się w ramach innego „pasma decyzyjnego” a tym samym, innej techniki administracyjnej, pozwalającej na osiągnięcie założonych celów. Dotyczy to w pierwszym rzędzie szeroko rozumianego zakresu władzy wykonawczej w systemie politycznym a zatem tego, co można nazwać odpowiedzialnością za stan spraw publicznych.

Tym samym, czułe państwo prowadzi swą politykę równolegle na różnych arenach publicznych. Pojęcie aren politycznych stanowi, jak się wydaje, pole do znacznie szerszego spojrzenia na kwestię zarządzania państwem, aniżeli proponuje to klasyczny wzorzec „sieci politycznych”, czy grup interesu. Jest to ważne, gdyż w modelu czułego państwa nie chodzi wyłącznie ani o pluralistyczny lub korporatystyczny model regulacji wpływów grupowych wobec systemu politycznego, ani o prosty opis powiązań pomiędzy sieciami a rdzeniem państwa. Arena polityczna jest tu ujmowana jako fragment systemu politycznego, w ramach którego przejmowana jest odpowiedzialność za określony zakres spraw publicznych. Czułe państwo modyfikuje centrum polityki, przekształcając „ośrodek dyspozycji politycznej” w szereg powiązanych ze sobą aren politycznych.

Jak zostało to już powiedziane, model czułego państwa kwestionuje tradycyjny, scentralizowany paradygmat prowadzenia polityki, oparty o rząd na rzecz zarządzania sprawami publicznymi przez struktury ponadnarodowe, państwa członkowskie, samorządy terytorialne, organizacje obywatelskie i gospodarcze. Państwo staje się dominującym, ale nie jedynym źródłem władzy, przestaje być monopolistą w procedurze decyzyjnej a aktorzy dotychczas określani, jako zewnątrzni, zaczynają być określani jako równoważni, co oznacza, że dla niektórych podmiotów w państwie (przedsiębiorstw, władz regionalnych) struktury ponadpaństwowe lub równoległe z innymi państwami stanowią równoważny punkt odniesienia, zarówno w kwestiach współpracy, jak i procesu decyzyjnego.

Oznacza to potrzebę głębokiej reformy struktur państwa, tak by utrzymać jego efektywność w warunkach współzarządzania sprawami publicznymi, utrzymać spójność społeczną i zapewnić operacyjną kontrolę władz centralnych nad wydarzeniami, dziejącymi się na terytorium państwa, czyli zdolność do zapewnienia bezpieczeństwa, ładu publicznego i rygorów rządu prawa.

Dlatego też jednym z celów czułego państwa jest ponowne położenie nacisku na tradycyjne, podstawowe funkcje państwa, które niekiedy zostają zepchnięte na margines przez nałożenie nań szeregu obowiązków natury socjalnej, czy np. społeczno-kulturowej. Model ten nie oznacza przeto „unicestwienia państwa”, czy deprecjonowania jego znaczenia.

Wręcz odwrotnie – jest to jedna z dróg do odbudowy silnego państwa, ale ograniczonego i otwartego, osadzonego mocno w środowisku swego funkcjonowania.

Kolejnym ważnym elementem dyskusji o samorządności jest pojęcie wspólnotowości – w przypadku samorządu terytorialnego będziemy tu mówić o wspólnocie mieszkańców danej miejscowości.

Wspólnota ta, która powinna być pierwotna wobec ustanowienia instytucji władzy lokalnej, może wytworzyć się zarówno wokół tożsamości rozumianej, jako odrębność (kulturowa, językowa), jak i wielu innych czynników społeczno-kulturowych, czy nawet geograficznych (tradycja, wspólna historia, obyczaj, ale także np. dominujące miejscowe rzemiosło lub choćby wyraźne geograficzne wydzielenie danego obszaru i inne). Ważnym elementem wspólnotowości jest przekonanie, iż poczucie lokalnej tożsamości nie dotyczy tylko sfery prywatnej (czyli więzi międzyludzkich), ale powinno bezpośrednio oddziaływać na przestrzeń publiczną, co oznacza powstanie świadomości lokalnego dobra wspólnego mieszkańców, za które winni oni być gotowi wziąć odpowiedzialność. Przejawiać się to winno zarówno w uczestniczeniu we wspólnych działaniach, w lokalnych inicjatywach społecznych, organizacjach obywatelskich, jak i realnym poczuciu współwłasności dóbr publicznych. Dopiero ostatnim krokiem, warunkującym stworzenie sprawnego samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym, jest powstanie terytorialnej przestrzeni politycznej – sfery działania zbiorowego, realizującej się poprzez instytucje władzy publicznej. Władza samorządowa z kolei, aby właściwie sprawować swe funkcje, musi cały czas współdziałać ze swym otoczeniem, powstałym w wyniku dwóch pierwszych kroków tworzenia wspólnoty lokalnej.

Idea samorządu napotyka w praktyce na szereg trudności wynikających z ograniczeń lub błędów w realizacji powyższych założeń wstępnych. Samorządność weryfikuje bowiem bezwzględnie jakość wspólnoty politycznej obywateli i ich zdolność, i gotowość do aktywnego działania, jak i cechy modelowe organizacji państwowej. Na poziomie małych zbiorowości terytorialnych łatwiej można także dostrzec charakter demokracji obywatelskiej (nie tylko zatem wspólnoty jako takiej, ale konkretnego lokalnego mechanizmu podejmowania decyzji). W tym przypadku gminy stanowiąc mogą niejako „soczewkę”, która skupia i uwypatnia wszystkie degenerujące zagrożenia, które współcześnie wpisane są niejako w procedurę demokratyczną – takie jak możliwość manipulacji opinią publiczną, wpływ (lokalnego) biznesu na decyzje polityczne poprzez finansowanie kampanii, dominację instytucji władzy nad pojedynczym obywatelem, czy partyjność, rozumianą jako tworzenie grup interesu, itp. W przypadku małej społeczności potrafią być uderzająco wyolbrzymione. Wszak są to nierzadko wspólnoty uzależnione (w sensie pracy, decyzji, warunków dostępu do dóbr publicznych, jak edukacja czy zdrowie) od lokalnych decydentów – jedno duże przedsiębiorstwo, gminna szkoła, ośrodek zdrowia, przedszkole, dom kultury, pomoc socjalna, infrastruktura, majątek a wreszcie często też i słabe lokalne media. Wtedy też wytwarza się fałszywa wspólnota lokalna wokół „przymierza tronu i pieniędzy”⁵.

⁵ Interesujące przykłady w tym zakresie przynoszą zwłaszcza lokalne referenda, por. A. K. Piasecki, *Referenda w III RP*, Warszawa 2005, s. 81-132.

Także sama metoda decentralizacyjna, jako koncepcja reform administracyjnych, spotyka się z szeregiem własnych ograniczeń⁶. Reformy decentralizacyjne nie muszą bowiem prowadzić do efektów, które zwyczajowo się im przypisuje⁷. Po pierwsze, nie muszą one oznaczać osłabiania znaczenia centralnego ośrodka w państwie - doświadczenie wskazuje, że niejednokrotnie regionalizacja polegająca na przerzuceniu na barki samorządów (niższych segmentów władzy publicznej) kosztownych zobowiązań, związanych z realizacją zadań publicznych, może być sposobem na zwiększenie siły centrum rządowego, obowiązki zwiększania podatków lokalnych potrzebnych na finansowanie zobowiązań samorządów zwalnia partię rządzącą z podejmowania niewygodnych decyzji o zwiększaniu podatków centralnych. Po drugie, decentralizacja nie zawsze prowadzi do respektowania różnicowań terytorialnych - w praktyce europejskiej obserwować można zupełnie przeciwną tendencję, głównym celem polityki regionalnej jest homogenizacja całego obszaru, doprowadzeni do spójności ekonomicznej i społecznej, środki, jakie stosowane są w polityce regionalnej (fundusze, dotacje, polityka proinwestycyjna) są podobne wobec wszystkich terenów; również kulturowo następuje ujednolicanie związku z globalizacją rynku, wpływami kultury masowej. Po trzecie, większa siła samorządów terytorialnych nie oznacza automatycznie demokratyzacji - założenia o sprowadzaniu władzy bliżej obywateli nie realizują się w sposób automatyczny a istnienie dużych regionów może prowadzić do fenomenu „regionalnej centralizacji”, co powoduje, że władze regionalne stają się takim samym „wrogiem” władz lokalnych, jak dawniejsze centrum, osobnym problemem jest technokracja, szczególnie dotkliwa w krajach Unii Europejskiej, gdzie administrowanie funduszami strukturalnymi i uczestnictwo w polityce wspólnotowej sprzyja powstawaniu grupy biurokratów regionalnych. Po czwarte, decentralizacja nie przynosi również w sposób oczywisty racjonalizacji i przejrzystości w polityce - praktyka krajów Unii Europejskiej wskazuje, że nie udało się dotąd przeprowadzić żadnej reformy decentralizacyjnej, która nie prowadziłaby do nakładania się kompetencji, dublowania jurysdykcji, sporów kompetencyjnych, zarówno w relacjach pomiędzy centrum a regionami, jak i w podziale pól pomiędzy samorządem lokalnym i regionalnym; dodatkowy kontekst nadaje tej sytuacji proces europejskiej integracji, który wciąga władze samorządowe w kalejdoskopową mozaikę polityki wspólnotowej, opartej zarówno na wieloszczeblowym podziale terytorialnym, jak i na różnicowaniach sektorowych. Po piąte, istotnym ograniczeniem decentralizacji jest jej własna specyfika - paradoksalnie działania regionalizacyjne najlepiej ukazują ograniczenia regionalizacji - pomimo nowych podziałów administracyjnych wielu ważnych aktorów politycznych pozostaje zorganizowana centralnie lub międzynarodowo - firmy, banki, związki zawodowe, organizacje najważniejszych zawodów - lekarze, nauczyciele. Po szóste, przekonanie, iż dzięki decentralizacji uda się uzyskać zaspokojenie żądań społeczności lokalnych i regionalnych także jest, w praktyce, wątpliwe - okazuje się jednak, że zgodnie z porzekadłem, iż apetyt rośnie w miarę jedze-

⁶ Por. B. Nawrot i J. Pokładecki (red.), *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, Poznań 2003.

⁷ V. Wright, *A sceptical view*, [w:] P. Le Gales i Ch. Lequesne (red.), *Regions in Europe*, Londyn-Nowy Jork 1998, s. 45-50.

nia, każda reforma decentralizacyjna powoduje pojawianie się kolejnych postulatów przenoszenia kompetencji na niższe segmenty władzy publicznej; jest to spowodowane wieloma czynnikami, z których najważniejszym jest wytwarzanie się wokół instytucji regionalnych i lokalnych nowych grup interesu zainteresowanych w zwiększaniu swojego zakresu oddziaływania; może to prowadzić do poważnych napięć pomiędzy naciskami decentralizacyjnymi a polityką starających się zachować silną pozycję rządów państw, ponadnarodowej Unii Europejskiej, czy wielonarodowych koncernów. Decentralizacja nie musi również przynieść umocnienia samorządów terytorialnych - również i w tym obszarze, mimo iż wydawałoby się, że to każda decentralizacja wpływa na wzmocnienie pozycji samorządów, dostrzec można w praktyce europejskiej pewne fakty temu zaprzeczające. Przede wszystkim okazuje się, że część regionów, z racji ich słabej konkurencyjności i niedostatku endogenicznych czynników rozwoju, jest skazana na całkowite uzależnienie od pomocy rządu centralnego, czy też, za jego pośrednictwem, od funduszy strukturalnych Unii Europejskiej; przenoszenie odpowiedzialności na samorządy terytorialne, przy zawsze zbyt małych środkach finansowych, jakie mają one do dyspozycji, wystawia te władze na konfrontację z rosnącymi oczekiwaniami społeczeństwa, zwłaszcza, że to właśnie samorządy odpowiadają w takim modelu za realizację podstawowych potrzeb wspólnoty samorządowej; wiele samorządów nie posiada wystarczających zasobów ludzkich, finansowych, naturalnych, technologicznych, gospodarczych, aby w pełni włączyć się do krajowej i międzynarodowej konkurencji - dlatego też dla wielu regionów samodzielność oznacza trwałą biedę i niedorozwój. Na koniec wreszcie należy przyznać, że decentralizacja nie musi być także synonimem przejrzystości procesu decyzyjnego - w praktyce okazuje się, że proces regionalizacji nie musi prowadzić do oddania większej władzy obywatelom i poszerzenia zakresu sprawowanej przez nich politycznej kontroli; wielokrotnie okazuje się, że oddanie władzy ludziom okazuje się oddaniem władzy regionalnym i lokalnym układom partyjnym, bossom regionalnej gospodarki i ich wzajemnym powiązaniom, ma to miejsce szczególnie w tych obszarach, gdzie dominacja jednej partii jest wyraźna.

Źródła opisywanych przez siebie paradoksów, Wright tłumaczy trzema wzajemnie warunkującymi się czynnikami. Przede wszystkim, zwraca uwagę, z czym trudno się nie zgodzić, iż rola współczesnego regionu łączy w sobie zarówno elementy wejścia, jak i wyjścia systemu politycznego. Region jednocześnie bowiem działa w warunkach oczekiwań, co do jego funkcjonalnej skuteczności, demokratycznej odpowiedzialności, sprawiedliwości i redystrybucji, tożsamości i partycypacji społecznej.⁸ Dzisiejszy region coraz częściej, wraz z jego zwiększającą się pozycją, postrzegany jest, jako segment spełniający tradycyjne funkcje państwa narodowego, takich jak wyrównywanie różnic i budowa legitymizowanej władzy politycznej. Tego rodzaju działanie wymaga jednakże zdolności do budowania wieloelementowych sieci współzależności, które nie tylko wiązałyby jednostki administracji publicznej, ale także współdziałałyby z innymi aktorami społecznymi i gospodarczymi, którzy z kolei bardzo często przekraczają politycznie wyznaczone granice

⁸ V. Wright, *A sceptical view...*, s. 40-44.

regionalne. Po drugie, należy pamiętać, że podział terytorialny krzyżuje się wielokrotnie z podziałem sektorowym, czy to w polityce, czy w organizacjach społecznych i zawodowych. Stąd też dochodzi do konfliktów, które z trudem można rozwiązać na drodze konsolidacji władz terytorialnych. Wytwarza się zatem w państwie kilka podsystemów - wzajemnie zależnych, ale posługujących się różnymi logikami działania. Po trzecie wreszcie, należy pamiętać, że władze regionalne istnieją w szerszym kontekście powiązań pomiędzy samorządami, rządami centralnymi, organizacjami międzynarodowymi i globalnym rynkiem. Wszystkie te cztery elementy są poddane różnym naciskom i odpowiadają na potrzeby różnych grup interesu, niestabilność ich wzajemnych powiązań prowadzi do trudności w znalezieniu skutecznego modelu budowy zdecentralizowanej władzy publicznej we współczesnym państwie.

Z tych też powodów, jednym z najistotniejszych zadań w sferze zarządzania działaniami publicznymi, które stoi obecnie przed nami, jest wypracowanie modelu otwartej administracji, zdolnej do współdziałania ze środowiskiem, w którym funkcjonuje. Praktyka polityczna w Polsce cierpi bowiem na problem segmentacji, czyli wytworzenia się wzajemnie odizolowanych porządków organizacyjnych, które z trudem potrafią wypracować, choćby podstawowe kanały komunikacji, tak by uzyskać efekt wzajemnego wspomagania się owych różnych fragmentów.

Do najważniejszych z tych porządków należą: biurokracja rządowa, jako system strukturalnego, hierarchicznego zarządzania politykami sektorowymi (sama wewnętrznie wielokrotnie złożona i dzieląca się na szereg jednostek, także wzajemnie niekompatybilnych), organizacje uczestników rynku, stanowiące instytucje działające na rzecz regulowanego, konkurencyjnego zarządzania gospodarką (rady branżowe, organizacje pracodawców, działające jako przedstawiciele grup interesu biznesowego), korporacje zawodowe i związki zawodowe, będące przykładami samoorganizacji dla celów reprezentowania partykularnych potrzeb, zarówno wobec rynku, jak i wobec biurokracji (co jest typowe dla związku zawodowego, ale jest niewłaściwe dla samorządu zawodowego, nie mniej w Polsce samorządy zawodowe często pełnią taką rolę), samorząd terytorialny, czyli polityczna samoorganizacja obywateli, wyposażona poprzez proces decentralizacji w określony zakres władztwa publicznego (zbyt często w Polsce utożsamiany nie z grupą obywateli, ale z organami samorządu), aż wreszcie instytucje demokracji obywatelskiej i społecznej, czyli mikrokosmos organizacji pozarządowych oraz inicjatyw niesformalizowanych.

Tymczasem istotą współczesnego myślenia o państwie jest uznanie, że model jego funkcjonowania musi ulec przekształceniu, w związku z przemianami samych instytucji politycznych oraz, szerzej, sfery kultury politycznej, wzorców społecznych, typu gospodarki, które skutkują wytworzeniem się nowego kształtu przestrzeni publicznej, charakteryzującej się zwiększoną mobilnością, elastycznością modeli życia, spłaszczeniem hierarchii, występowaniem licznych wzajemnych powiązań pomiędzy odległymi często zjawiskami, potrzebą stosowania niestandardowych rozwiązań, gwałtownym rozwojem nowoczesnych technologii oraz sieciowością, czyli współwystępowaniem rozproszonej władzy na różnych poziomach. Osobnym źródłem przekształceń systemu państwowego jest środowisko międzynarodowe, szczególnie silnie oddziałujące w przypadku krajów

uczestniczących w procesie integracji europejskiej, które to zjawisko – dla uproszczenia opisywanego obrazu – zostanie tu pominięte.

Wspomniany powyżej problem segmentacji praktyki politycznej w Polsce stoi w wyraźnej sprzeczności z potrzebami budowy nowoczesnego państwa. Jest tak dlatego, że uniemożliwia on wytworzenie powiązań o kształcie, który pozwoliłby nie tylko na niekonfliktową koegzystencję, gdyż jest to dziś już zdecydowanie za mało, ale na wytworzenie wartości dodanej poprzez synergę różnych porządków.

Relacje wewnętrzne pomiędzy poszczególnymi, wymienionymi wcześniej fragmentami organizacji przestrzeni publicznej, mogą bowiem przybierać pięć zasadniczych form: po pierwsze, mogą być to relacje wzajemnie blokujące (co oznacza, że istotnym celem jednej instytucji jest uniemożliwienie działania drugiej), po drugie - relacje wzajemnie obojętne (instytucje w ramach każdego z porządków w swoim działaniu nie biorą pod uwagę istnienia pozostałych), po trzecie - relacje wzajemnie wymuszone (poszczególne porządki kontaktują się nie z własnej potrzeby, ale poprzez wymogi proceduralne, np. reguły prawa), po czwarte - relacje wzajemnie podporządkowane (niesymetryczne współdziałanie, kiedy jedne instytucje są klientami drugih) oraz, po piąte, relacje wspólnotowe (kiedy poszczególne porządki tworzą nową jakość poprzez wzajemne otwarcie i działania zbieżne lub też tworzenie balansu, czyli równoważenie się). Z punktu widzenia tworzenia nowoczesnego państwa, najbardziej korzystny jest oczywiście ostatni z powyższych typów relacji, najbardziej niekorzystne są dwa pierwsze, zaś najczęściej występującymi w praktyce działania polityki w Polsce są typy trzeci oraz czwarty.

Dlatego też należy podjąć wysiłek, aby zbudować model działania administracji – a na poziomie regionalnym jest to nie tylko potrzebne, ale wręcz konieczne z racji wymogów dotyczących wdrażania funduszy strukturalnych – tworzący zręby wspólnoty wokół działań władz publicznych. Najwyższy czas powrócić do klasycznej idei *polis*, czyli struktury rządzenia, opartej na „wspólnocie wspólnot” oraz do koncepcji demokracji obywatelskiej, czyli kultury decyzji politycznych, zakorzenionych w tkance społecznej.

Aby postulat ten był możliwy do spełnienia, należy zacząć działać zarówno w ramach struktur administracji publicznej, jak i w środowisku jej funkcjonowania, gdyż przekształcenia muszą być równoległe, by dać efekt zbieżności. Do najważniejszych postulatów takich zmian należą: budowanie podstaw partnerstwa publiczno-prywatnego oraz partnerstwa obywatelskiego, tworzenie instrumentów otwartego zarządzania, działanie na rzecz jawności i edukacji obywatelskiej.

Tworzenie administracyjnej wspólnoty nie jest jednakże w praktyce proste, z kilku powodów. Po pierwsze, zbyt mała jest jeszcze wzajemna wiedza o działaniu różnych instytucji samoorganizacji obywatelskiej i administracji publicznej, mała jest świadomość potencjalnych korzyści, jakie z partnerstwa mogą wynikać. Po drugie, wspólnota taka wymaga stworzenia odpowiednich dlań warunków po każdej ze stron. Można wyróżnić pewien katalog „standardów”, na których powinno być zbudowane trwałe i długofalowe partnerstwo pomiędzy administracją publiczną a środowiskiem jej działania. Do najważniejszych z nich należą poniższe. Po pierwsze, unikanie dominacji i naruszania wzajemnej podmiotowości, równocześnie jednak zgoda na większy zakres nadzoru i kontroli ze stro-

ny administracji publicznej szczególnie tam, gdzie w ramach partnerstwa w grę wchodzi wydatkowanie pieniędzy publicznych. Po drugie, równoprawność, czyli zerwanie z postrzeganiem jednej ze stron, jako klientów, co oznacza otwarty i pozytywny stosunek do wzajemnej działalności. Po trzecie, obustronne gwarancje przejrzystości i odpowiedzialności szczególnie tam, gdzie w grę wchodzi zadania publiczne o charakterze społecznym. Po czwarte, pełna demokratyczność, zarówno władza publiczna, jak i partnerzy zewnętrzni (organizacje i instytucje obywatelskie), muszą być demokratycznie zarządzanymi podmiotami, otwartymi dla wszystkich, którzy spełniają publicznie określone kryteria członkostwa.

Istotnym problemem ze strony administracji publicznej, który stanowi przeszkodę dla budowy wspólnotowego modelu zarządzania, jest także sektorowa organizacja struktury władz publicznych. Z „resortowej” perspektywy zatracą się ważny element środowiska obywatelskiego, jakim jest jego uniwersalność a dominuje fragmentaryczność i jednostronny przepływ informacji. Stąd też wynika potrzeba przejścia od podejścia „wertikalnego” do „horyzontalnego”.

System zarządzania polityką w Polsce może być nowoczesny, tak by sprostać wyzwaniom współczesności, jednocześnie – poprzez respektowanie i wzmacnianie naturalnych wspólnot – zachowując tradycyjną tkankę społeczną. Wymaga to wspólnego wysiłku wielu partnerów, który z pewnością jednak warto podjąć.

Bibliografia:

- Bandarzewski K., P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Brunka M., Kumorek M., Łuczak-Kumorek E., *Słownik samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2003.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.
- Milczarek D. (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.
- Piasecki A. K., *Referenda w III RP*, Warszawa 2005.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2000.
- Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008.